

*Elżbieta Ociepa-Kicińska, Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj,
Krystyna Brzozowska, Przemysław Pluskota*

Uniwersytet Szczeciński

Wydział Ekonomii Finansów i Zarządzania

elzbieta.ociepa-kicinska@usz.edu.pl,

 <https://orcid.org/0000-0002-2879-6923>

malgorzata.gorzalczyńska-koczkodaj@usz.edu.pl,

 <https://orcid.org/0000-0003-4709-975X>

krystyna.brzozowska@usz.edu.pl,  <https://orcid.org/0000-0003-1205-4332>

przemyslaw.pluskota@usz.edu.pl,  <https://orcid.org/0000-0001-7951-065X>

Ocena kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w obliczu pandemii COVID-19 na przykładzie województw samorządowych w Polsce

Zarys treści: Działania podejmowane poprzez każdą jednostkę samorządu terytorialnego (JST) w celu minimalizowania wpływu pandemii COVID-19 na gospodarkę wiązały się z koniecznością wydatkowania środków publicznych w inny sposób niż było to zaplanowane w budżetach tych jednostek. Powszechna stała się opinia, że pandemia wpłynęła na kondycję finansową JST, brak jednak analiz na poziomie województw, które są finansowane inaczej niż gminy. Za cel pracy przyjęto ocenę wpływu pandemii COVID-19 na kondycję finansową województw samorządowych w Polsce obrazowaną przez podstawowe wskaźniki budżetowe. Analiza pokazała, że opieranie się na wskaźnikach, które według teorii powinny obrazować sytuację finansową JST, w sytuacjach nadzwyczajnych, jak pandemia COVID-19, nie oddaje faktycznego obrazu sytuacji.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, wskaźniki kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, COVID-19

Wprowadzenie

Pandemia COVID-19 wywołana wirusem SARS-Cov-2 wpłynęła nie tylko na realia funkcjonowania pojedynczych obywateli, ale również na gospodarkę w skali świata, krajów oraz jednostek samorządu terytorialnego (JST). Krajowe i lokalne władze na całym świecie wprowadzały środki ograniczające rozprzestrzenianie

się wirusa, wśród których najbardziej popularne było całkowite lub częściowe zamknięcie całych sektorów (Brinca i in. 2021), przekładające się na ograniczenie działalności podmiotów gospodarczych (Chudik i in. 2020, del Rio-Chanona i in. 2020, Addas, Maghrabi 2021). Ta nadzwyczajna sytuacja spowodowała zmniejszenie dochodów zarówno podatkowych, jak i z tytułu opłat i innych obciążeń publiczno-prawnych nie tylko do budżetu państwa, ale także poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego.

Pandemia i przeciwdziałanie jej skutkom wymusiły na JST podejmowanie określonych działań, a co za tym idzie – konieczność szybkiego reagowania i podejmowania decyzji w krótkim czasie, często bez szczegółowej analizy i dysponowania wszystkimi, niezbędnymi w tzw. „normalnych warunkach” informacjami (szerzej w: Chudik i in., 2020, Kochanov i in. 2020, OECD 2020, Dougherty, Biase 2021, Dougherty, de Biase 2021). Za Misiągiem (2020) można wskazać kierunki działań, kategoryzowanych jako finansowe skutki pandemii, które obejmują:

- zrekompensowanie podmiotom komercyjnym i ich pracownikom finansowych skutków pandemii, w tym strat spowodowanych administracyjnymi ograniczeniami nakładanymi na działalność gospodarczą oraz spadkiem popytu wywołanym zmianami trybu życia mieszkańców,
- zwiększenie nakładów na placówki ochrony zdrowia,
- działania służące dostosowaniu podmiotów gospodarczych i instytucji publicznych do funkcjonowania w warunkach pandemii,
- zmniejszenie dochodów publicznych wywołane ograniczeniami prowadzenia działalności gospodarczej i szeroko pojętą recesją.

Działania te wpływały bezpośrednio na budżety JST. W tym kontekście uwytkła się istota określania sposobu funkcjonowania JST przez pryzmat stanu ich finansów, który pozwala dokonać całościowej oceny funkcjonowania JST i jej możliwości rozwojowych (Zawora 2015). Zarządzanie finansami jednostek sektora publicznego winno sprzyjać racjonalnemu wydatkowaniu publicznych zasobów finansowych i podejmowaniu właściwych decyzji w zakresie gospodarowania środkami pieniężnymi (Mrówczyńska-Kamińska i in. 2011). Właściwie zarządzana jednostka w długim okresie powinna wypracować tzw. „dobre wskaźniki”, tzn. takie, które świadczą o jej rozwoju. Na szczególną uwagę zasługuje pojęcie kondycji finansowej JST interpretowane jako zdolność samorządu do równoważenia powtarzających się potrzeb wydatkowych z powtarzalnymi źródłami dochodów, przy jednoczesnej realizacji zadań wynikających z przepisów prawa (Adamczyk, Dawidowicz 2016, za: Rivenbark i in. 2010, Clark 2015), które mają służyć do dalszego pomnażania dochodów i maksymalizacji użyteczności publicznej dla jej mieszkańców.

W literaturze pojawia się wiele opracowań dotyczących oddziaływania pandemii COVID-19 na samorząd terytorialny. Badania Swianiewicza i Łukomskiej (2020) pokazują, że w latach 2019–2020 najbardziej niekorzystne zmiany dochodów ogółem JST zaobserwowano w największych miastach (miastach na prawach powiatu), a w dalszej kolejności w gminach podmiejskich aglomeracji oraz innych dużych gminach (miastach powyżej 20 tys. mieszkańców), w gminach mniejszych zmiany te były znacznie mniej dotkliwe. Pomimo wyraźnego spadku zmian poziomu nadwyżki operacyjnej w większych miastach, gminach podmiejskich i dużych

gminach, nastąpił wzrost tej nadwyżki w samorządach wojewódzkich, powiatach i małych gminach (do 20 tys. mieszkańców). Jednocześnie zadania samorządów na poziomie wojewódzkim i odmienne niż dla gmin źródła finansowania rodzą wątpliwość, czy prosta ocena wskaźników finansowych dokonywana na podstawie budżetów województw samorządowych w obliczu nadzwyczajnej sytuacji, jaką jest pandemia COVID-19, może stanowić podstawę do faktycznej oceny kondycji finansowej danego regionu. Szczególnie ważny jest w tym kontekście poziom realizacji zadań (zwłaszcza zachowanie pierwotnych terminów ich realizacji) i zapewnienie warunków do stałego, permanentnego rozwoju regionów. Może się bowiem okazać, że wskaźniki będą świadczyły o dobrej sytuacji budżetowo-finansowej, ale faktyczna sytuacja społeczno-gospodarcza danego regionu będzie zupełnie odmienna.

Takie podejście i opisane powyżej uwarunkowania przełożyły się na zdefiniowanie luki badawczej, dotyczącej wpływu pandemii COVID-19 na kondycję finansową województw samorządowych. Aby ją zweryfikować, zaprojektowano badanie skoncentrowane na ocenie stanu kondycji finansowej regionów w Polsce przed pandemią COVID-19 i w jej trakcie.

Autorzy postanowili przeanalizować najwyższy szczebel – regionalny (NUTS 2), który pełni kluczową rolę w kreowaniu rozwoju regionalnego i zarządzaniu Regionalnymi Programami Operacyjnymi, pozwalającymi na kierowanie strumieni środków pochodzących z funduszy UE w różne dziedziny życia gospodarczego (w tym związane z pandemią COVID-19). Za cel opracowania przyjęto ocenę wpływu pandemii COVID-19 na kondycję finansową województw samorządowych w Polsce obrazowaną przez podstawowe wskaźniki budżetowe. Tak wyznaczone zadania badawcze i ustalony cel opracowania determinują postępowanie badawcze, w ramach którego analizowane są, mierzone i oceniane empiryczne dane w oparciu o metodę desk research, metody analizy szeregów czasowych oraz podstawowe metody statystyki opisowej.

Do odpowiedzi na postawione pytania badawcze wykorzystano dane Banku Danych Lokalnych GUS umieszczone w Biuletynach Informacji Publicznej wszystkich województw. Do analizy wykorzystano informacje pochodzące z uchwał w sprawie uchwalenia budżetów, uchwał w sprawie zmian budżetów, sprawozdań z wykonania budżetów z lat 2017–2020 oraz z analogicznych dokumentów dotyczących Wieloletnich Prognoz Finansowych. Weryfikowano zawarte w nich dane finansowe oraz rzeczowe o zaplanowanych i realizowanych przedsięwzięciach inwestycyjnych. Dobór szeregu czasowego został podyktowany dostępnością danych empirycznych oraz przyjętym założeniem, tak aby wskazać sytuację finansową poszczególnych województw dokładnie przed momentem wybuchu pandemii, w momencie jej występowania – i pokazać jej skutki dla kondycji finansowej województw.

W artykule omawiamy wpływ pandemii COVID-19 na finanse publiczne, analizujemy pojęcie i czynniki kondycji finansowej JST oraz miary jej oceny. Następnie przedstawiamy koncepcję naszego badania oraz opis zastosowanych metod badawczych. W sekcji czwartej pokazujemy wyniki naszych badań, natomiast sekcja ostatnia zawiera wnioski i podsumowanie naszej pracy.

Ocena kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – ujęcie teoretyczne

Wśród różnych definicji kondycji finansowej JST najczęściej podkreśla się możliwość finansowania usług w sposób ciągły, kompleksowość zdrowych finansów, zdolność do spłaty zobowiązań, utrzymanie aktualnego poziomu usług przy zachowaniu odporności na ryzyko zmian zachodzących w czasie (szerzej w: Filipiak 2009, Dylewski i in. 2011, Wiśniewski 2011, Kopyściański, Rólczyński 2014, Zawora 2015, Adamczyk, Dawidowicz 2016, Kotowska 2016). Z perspektywy tematyki niniejszego opracowania, najbardziej trafna jest interpretacja kondycji finansowej, odnosząca się do zdolności jednostki do terminowego wywiązywania się ze swoich zobowiązań finansowych oraz do utrzymania usług świadczonych na rzecz społeczności (Natrini, Taufiq Ritonga 2017).

Analizując pojęcie kondycji finansowej JST, należy mieć na uwadze, że jednostki funkcjonujące w Polsce gospodarują zasobami finansowymi w oparciu o akty prawne, wśród których podstawowe znaczenie ma ustawa o finansach publicznych. Dodatkowe istotne uregulowania zawarte są m.in. w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach JST (Dz.U. z 2021 r., poz. 1672, 1901, 1927), ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1452), rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1718). Staszal (2016) podkreśla, że w odróżnieniu od jednostek prywatnych, nastawionych na osiągnięcie zysków, w JST miarą skuteczności działań jest poziom zadowolenia mieszkańców, a nie dane wynikające z rachunku zysków i strat. Z drugiej strony JST dysponują samodzielnością dochodową i wydatkową. Samodzielność dochodowa ma gwarantować możliwość pozyskiwania dochodów z różnych źródeł i różnymi metodami, samodzielność wydatkowa to swoboda dotycząca rodzaju i kierunku wydatków. Realizowane zadania i ponoszone wydatki odgrywają kluczową rolę w zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych i regionalnych, stąd zasadne wydaje się poznawanie czynników determinujących kształtowanie się różnych zjawisk finansowych i procesów związanych z gospodarowaniem zasobami (Staszal 2016).

Utrzymanie lub przywrócenie stabilnych finansów wymaga od decydentów na poziomie lokalnym i regionalnym dostosowania się do długoterminowej sytuacji społeczno-ekonomicznej i wdrażania odpowiednich narzędzi planowania jej rozwoju. Analiza kondycji finansowej jednostki dostarcza informacji o jej obecnej i przyszłej sytuacji majątkowej i finansowej, pozwala także określić możliwości rozwojowe samorządu (Zawora 2015), gdyż to od ich (JST) zdolności absorpcyjnych będzie zależała realizacja celów zawartych w wieloletniej prognozie finansowej/strategii jednostki (Kwaśny 2017). Przed wprowadzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST były zobowiązane do sporządzenia wieloletniego planu inwestycyjnego, który do 2011 r. stanowił niezbędny załącznik do uchwały budżetowej. Jego zadaniem było wskazanie najważniejszych przedsięwzięć inwestycyjnych dotyczących około dziesięciu kolejnych lat (Jastrzębska 2012).

Możliwości absorpcyjne środków finansowych z budżetu UE są ściśle związane ze stanem finansów JST, zwłaszcza dochodów własnych (Dworakowska 2018). Z perspektywy Polski możliwość absorpcji środków pochodzących z UE z jednej strony sprzyja wzmożonej działalności inwestycyjnej, z drugiej w przyszłości może przekładać się na zwiększenie wydatków bieżących, co wpłynie na sytuację finansową JST, zmniejszając jej zdolność do zaciągania nowych zobowiązań, przy stałym poziomie dochodów bieżących.

Należy podkreślić, że ustawodawca nie uwzględnił kompleksowego podejścia do pomiaru kondycji finansowej JST, ograniczając je jedynie do limitacji zadłużenia. Zniesienie limitu poziomu długu JST i wprowadzenie od 2014 r. limitu wypłat na obsługę długu w poszczególnych latach objętych prognozą długu (indywidualny wskaźnik zadłużenia – IWZ) zaczęło skłaniać JST do efektywnego zarządzania długiem (jego poziomem i kosztami obsługi). Według Filipiak (2018) IWZ dotyczy możliwości obsługi zadłużenia, ale nie może być miarą kondycji finansowej, gdyż w JST są zobowiązania nie tylko zaliczane do zobowiązań dłużnych, a ich pominięcie czyni wartość informacyjną IWZ niedoskonałą i niepełną. Niestety w praktyce nowa limitacja zadłużenia początkowo zachęcała część JST do zwiększenia poziomu zadłużenia pozabudżetowego, pozostającego poza zakresem monitorowania i kontroli organów nadzoru (dług ukryty), w tym do zadłużania się przy wysokich kosztach i ryzyku. Niemniej wejście w życie IWZ zmusiło część JST do zmiany harmonogramów spłaty zadłużenia, np. poprzez re-negocjacje umów kredytowych i wydłużenie okresu spłaty lub przeniesienie spłaty na koniec okresu kredytowania. Przyjęte rozwiązania wygenerowały wyższe koszty obsługi długu od nowych umów pożyczkowo-kredytowych, wynikające m.in. z wydłużania okresów spłaty pożyczki/kredytu (wyższe koszty odsetkowe), ale zmieściły się w nowych regulacjach ustawy o finansach publicznych. Dla doprecyzowania badanego zjawiska istotne jest podkreślenie konieczności szerszego spojrzenia na sytuację JST, wykraczającą poza bieżący rok budżetowy. Bardzo istotną i oczekiwaną zmianą w aspekcie oceny sytuacji finansowej danej JST z wykorzystaniem wskaźnika związanego z oceną poziomu zadłużenia będzie sama modyfikacja sposobu wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Od 2026 r. wskaźnik wyliczany będzie na podstawie średniej arytmetycznej z ostatnich siedmiu, a nie, jak jest obecnie, trzech lat. Zmiana ta uodporni go na zdarzenia incydentalne, fazy cyklu koniunkturalnego, a także ograniczy możliwości zawyżania prognoz budżetowych (w czasie prosperity jednostki nie mają możliwości rozwinięcia działalności inwestycyjnej finansowanej w sposób zwrotny, ponieważ ograniczają je limity wyznaczone na podstawie danych z okresów, w których sytuacja gospodarcza była względnie gorsza). Te modyfikacje z pewnością przyczynią się do większej wiarygodności oceny możliwości zadłużania JST i realnej wielkości zaciąganych zobowiązań. Z całą stanowczością należy podkreślić, że samo zadłużanie się nie jest złe, jeżeli towarzyszą temu odpowiednie decyzje inwestycyjne. Dla przykładu wydatki majątkowe w infrastrukturę komunalną, np. budowa czy modernizacja drogi, przyczyniają się w sposób bezpośredni i pośredni do wzrostu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danej JST i jej mieszkańców.

Wpływ pandemii COVID-19 na kondycję finansową JST

Zarówno administracja rządowa, jak i każdy szczebel administracji lokalnej (samorządy) musiały ponieść (nieplanowane) wydatki na przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się pandemii, walkę z jej skutkami, zapewnienie możliwie bezpiecznego funkcjonowania mieszkańców w budynkach i obiektach użyteczności publicznej. Środki na te wydatki nie były wcześniej zaplanowane ani w budżecie państwa, ani w budżetach JST (z uwagi na określony cykl budżetowy oraz nieprzewidywalność takiego zjawiska, jakim okazała się pandemia i jej rozmiar). To dodatkowo wymusiło elastyczność i konieczność dokonywania szybkich zmian przeznaczenia zapisanych w budżetach wydatków przy jednoczesnym powstaniu luki w finansowaniu stałych wydatków bieżących. Zmniejszenie dochodów bieżących, któremu towarzyszył wzrost wydatków bieżących, doprowadziło do spadku poziomu nadwyżki operacyjnej, która jest kluczowym elementem do wyznaczenia zdolności kredytowej danej JST. Wobec powyższego sytuacja wyjściowa poszczególnych gmin, powiatów i województw stała się odmienna niż założenia budżetowe zapisane w ich uchwałach.

Jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli w Polsce, pomimo że funkcjonują w oparciu o takie same przepisy prawa, mają różne źródła dochodów i inny zakres zadań własnych, które ustawodawca przekazał im do realizacji. Jedynie szczebel gminny ma możliwość kształtowania (oczywiście w granicach prawa i zgodnie z wytycznymi przekazywanymi corocznie w rozporządzeniu Ministra Finansów, ustalającym maksymalne wysokości stawek podatków i opłat lokalnych) wysokości swoich wpływów do budżetu w oparciu o własną politykę fiskalną, przez co władze gminne mają faktycznie władztwo podatkowe i największą samodzielność dochodową ze wszystkich szczebli JST. Z drugiej strony uzależnienie wpływów do ich budżetów od udziałów w podatku PIT, przy tak funkcjonującej polityce podatkowej państwa, powoduje, że nie uzyskują one takich wpływów, jakie miały w założeniu uzyskiwać, a co najistotniejsze, nie otrzymują rekompensaty utraconych dochodów z tytułu działania władz centralnych.

Dochody budżetowe szczebla powiatowego oparte są praktycznie w całości na transferach z budżetu państwa w postaci subwencji i dotacji oraz na udziałach w podatku PIT i CIT. Budżety województw samorządowych nie dysponują żadnymi dochodami własnymi, na które mają bezpośredni wpływ, jednakże oparte są na większych udziałach w podatku dochodowym od osób prawnych (14,75%). Województwa samorządowe mają także możliwość pozyskiwania środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) w tzw. projektach systemowych, pozakonkursowych. Powoduje to, że dochody do ich budżetów mogą osiągnąć znaczne wartości i nie są tak uzależnione od sytuacji na rynku pracy, skali podatkowej w podatku PIT oraz zwolnień ustawowych. Obniżanie podatku PIT jest korzystne dla obywateli i społecznie bardzo akceptowalne, jednakże podmiotami, które na tych pozytywnych zmianach najwięcej tracą, są właśnie gminy.

Założenia badawcze

Bazując na wnioskach z analizy piśmiennictwa, wytypowano zestaw zmiennych opisujących kondycję finansową województw samorządowych. W pierwszym etapie opracowano kompleksowy zestaw zmiennych opisujących kondycję finansową, dokonano ich kategoryzacji, oceny sposobu wpływu na kondycję finansową JST. Przeprowadzono analizy nominalnych wartości danych wejściowych (załącznik 1). Następnie w oparciu o wskaźnik dynamiki zmian przeprowadzono analizy poziomu zmian wybranych danych wejściowych, uznanych za kluczowe (szerzej w: Szolno-Koguc 2006). W kolejnym etapie dokonano przeglądu dokumentów planistycznych poszczególnych województw (uchwał w sprawie budżetów, uchwał w sprawie zmian budżetów, sprawozdań z wykonania budżetów z lat 2017–2020 oraz z analogicznych dokumentów dotyczących Wieloletnich Prognoz Finansowych), zawierających kluczowe informacje dotyczące zarówno podstawowych wielkości finansowych, jak i zakresu realizacji zadań inwestycyjnych w poszczególnych zakresach działania samorządów województw. Uwzględniono zarówno uwarunkowania czasowe realizacji zadań, jak i ich przesunięcia oraz zaplanowane na tę realizację nakłady finansowe. Dla zapewnienia porównywalności analizowanych danych wyrażono je w wielkościach relatywnych. Dane źródłowe, które były wyrażone w wielkościach ‘per capita’, pozostawiono bez zmian, natomiast dla pozostałych danych dokonano obliczeń w odniesieniu do 10 tys. ludności, co było determinowane wielkością i czytelnością otrzymanych wyników. Poziomą kondycję finansowej regionów analizowano z wykorzystaniem 13 wskaźników, które zostały podzielone na pięć podstawowych grup. Pierwsze cztery wynikają z obowiązującej definicji budżetu, jako piątą grupę przyjęto istotne według autorów badania dodatkowe kryterium związane z potencjałem inwestycyjnym:

1. grupa wskaźników dochodowych:
 - 1.1. dochody ogółem per capita (S),
 - 1.2. dochody majątkowe per capita (S),
2. grupa wskaźników wydatkowych:
 - 2.1. wydatki ogółem per capita (S),
 - 2.2. wydatki majątkowe per capita (S),
 - 2.3. wydatki bieżące per capita (S)/(D),
3. grupa wskaźników zadłużeniowych:
 - 3.1. planowana kwota długu w złotych per capita (na dany rok) (S)/(D),
 - 3.2. wskaźnik wielkości inwestycji na 10 tys. ludności (S)/(D),
 - 3.3. relacja rocznego zadłużenia do dochodów ogółem (S)/(D),
4. grupa wskaźników określających zdolności danego samorządu województwa do obsługi zaciągniętego zadłużenia:
 - 4.1. deficyt lub nadwyżka budżetowa jako procent dochodów ogółem na 10 tys. ludności (S),
 - 4.2. deficyt lub nadwyżka budżetowa jako procent dochodów majątkowych na 10 tys. ludności (S),
 - 4.3. nadwyżka operacyjna jako procent dochodów ogółem na 10 tys. ludności (S),

5. wskaźniki potencjału inwestycyjnego:
 - 5.1. wskaźnik finansowania wydatków majątkowych nadwyżką operacyjną (S),
 - 5.2. wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej (deficytu operacyjnego) w dochodach ogółem (S).

Przyjęto, że wskaźniki, dla których duża wartość zmiennej świadczy o rozwoju, uznaje się za stymulantę (S), natomiast jeżeli na korzyść analizowanego zjawiska przemawia niewielka wartość zmiennej, jest ona destymulantą (D). Zidentyfikowano również wskaźniki, które mogą być zarówno stymulantą, jak i destymulantą. Dla przykładu, wydatki bieżące per capita ocenić można dopiero wówczas, gdy dokona się wnikliwej analizy poszczególnych rodzajów wydatków z tej grupy, które, zgodnie z przepisami prawnymi, mają charakter bieżący. Wzrost wydatków bieżących może następować m.in. ze względu na wyższe oprocentowanie zaciągniętych kredytów (należy zaznaczyć, że spłata rat kapitałowych stanowi rozchód, natomiast spłata odsetek od zaciągniętych kredytów i innych tytułów dłużnych – wydatek bieżący), na co strona samorządowa nie ma wpływu. Innym przykładem może być wzrost wydatków bieżących, któremu nie towarzyszy wzrost jakości lub zwiększenie użyteczności publicznej nie przyczyni się do wzrostu społeczno-gospodarczego danego obszaru, co będzie oznaczało, że jest to destymulanta.

Wskaźnik określający planowaną kwotę długu per capita oraz relację rocznego zadłużenia do dochodów ogółem również należy rozpatrywać łącznie z innymi wielkościami, takimi jak chociażby wielkość wydatków majątkowych per capita czy koszt pozyskania kredytów bankowych do sfinansowania inwestycji realizowanych przez JST. Jeżeli wraz ze wzrostem zadłużenia wzrasta poziom wydatków majątkowych, które stymulują rozwój, należy ocenić to bardzo pozytywnie i wówczas wskaźnik ten będzie stymulantą. Jeżeli jednak JST zadłuża się i środki te nie są przeznaczone na wydatki stymulujące rozwój, wówczas zadłużenie należy traktować jako destymulantę i sytuację taką należy oceniać negatywnie.

Używając metody porządkowania liniowego zbudowano rankingi pokazujące średnią pozycję regionu w danej kategorii dla analizowanego okresu (w rankingach pominięto te wskaźniki, dla których kategoryzacja stymulanta/destymulanta, nie wynika wprost z danych liczbowych). Dynamikę zmian obliczono na podstawie wzoru na przyrost względny o zmiennej podstawie, co pozwoliło ocenić poziom zmian danego wskaźnika w danym roku, porównując jego wartość z rokiem poprzednim:

$$P_w = \frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}} \quad (1)$$

gdzie:

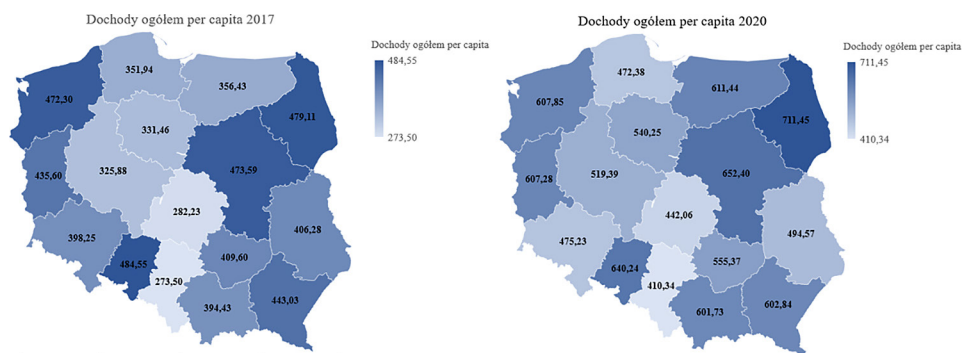
P_w – przyrost względny w danym roku,

Y_t – poziom wskaźnika w danym roku,

Y_{t-1} – poziom wskaźnika w roku poprzednim.

Wyniki analizy

Strona wydatkowa budżetów samorządów (szczególnie pozycja wydatków bieżących) wskazuje, o ile samorzady musiały zwiększyć swoje wydatki, żeby minimalizować skutki pandemii, natomiast strona dochodowa ukazuje faktyczny ubytek w dochodach (szczególnie istotna jest pozycja dochodów bieżących). Dokonując analizy dochodów ogółem per capita w roku 2020 w stosunku do roku 2017, należy zauważyć, że dochody te wzrosły we wszystkich województwach. Najmniejszy wzrost wystąpił w województwach dolnośląskim i lubelskim, odpowiednio o 19% i 22%, natomiast największe zwwyżki odnotowano w warmińsko-mazurskim – 72%, kujawsko-pomorskim – 63%, wielkopolskim – 59% oraz w łódzkim – 57% (ryc. 1).

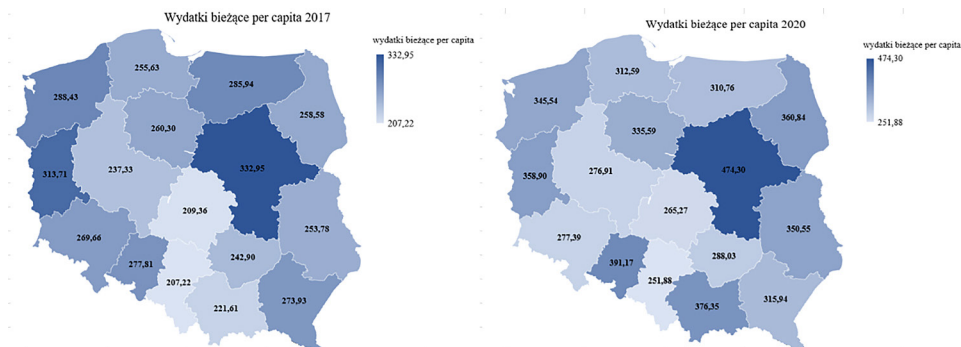


Ryc. 1. Dochody ogółem per capita w jednostkach samorządu regionalnego Polski w roku 2017 i 2020 [zł]

Źródło: opracowanie własne.

Taki wzrost można wytłumaczyć faktem, że w dochodach samorządów województw, co zostało zasygnalizowane w części teoretycznej, dominującą pozycję zajmują dochody uzyskiwane z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych. To spowodowało, że w okresie pandemii nie są widoczne znaczące ubytki w dochodach ogółem tego szczebla samorządu terytorialnego.

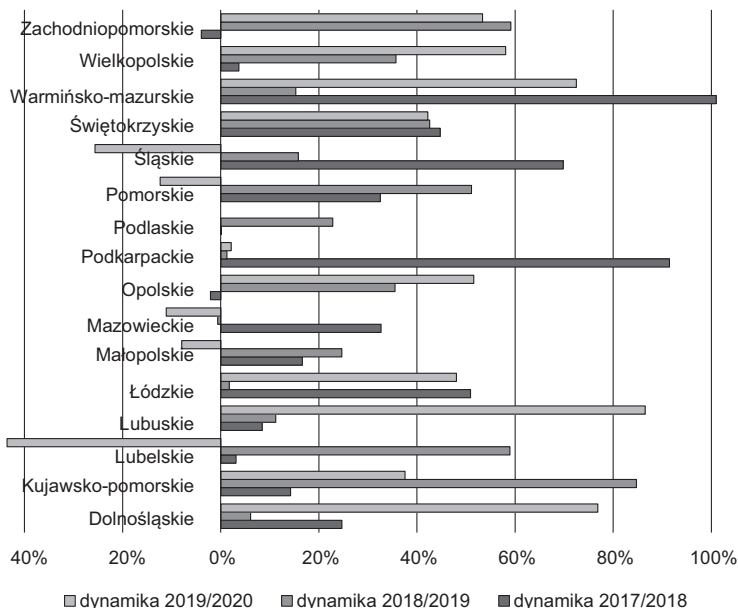
Wszystkie województwa wydatki bieżące per capita miały w roku 2020 na wyższym poziomie aniżeli w roku 2017. Większość samorządów na szczeblu wojewódzkim wykazywała także w 2020 r. wyższe wydatki majątkowe w stosunku do 2017 r. Odmienna sytuacja była tylko w 3 województwach, tj. dolnośląskim, lubelskim i opolskim, w których w 2020 r. odnotowano niższe wydatki majątkowe per capita niż w 2017 r. (ryc. 2). Potwierdza to fakt, że województwa nie musiały drastycznie ograniczać swojej działalności inwestycyjnej na skutek prowadzenia działań niwelujących negatywne skutki pandemii COVID-19, a z drugiej strony mogły one zrezygnować z inwestycji, np. infrastrukturalnych, na rzecz walki z pandemią COVID-19.



Ryc. 2. Wydatki bieżące per capita w jednostkach samorządu regionalnego Polski w roku 2017 i 2020 [zł]

Źródło: opracowanie własne.

Istotnym parametrem w ocenie kondycji finansowej wszystkich JST jest nadwyżka operacyjna (różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami). W analizowanym okresie tylko województwo lubelskie wykazywało niższy poziom nadwyżki operacyjnej w roku 2020 niż w 2017. Spadek wyniósł około 10 mln zł. Wszystkie pozostałe województwa odnotowały wyższy poziom nadwyżki operacyjnej w 2020 r. w stosunku do 2017. Rekordzistami w tym względzie okazały się województwa: warmińsko-mazurskie, gdzie wzrost wyniósł 298%, z kwoty



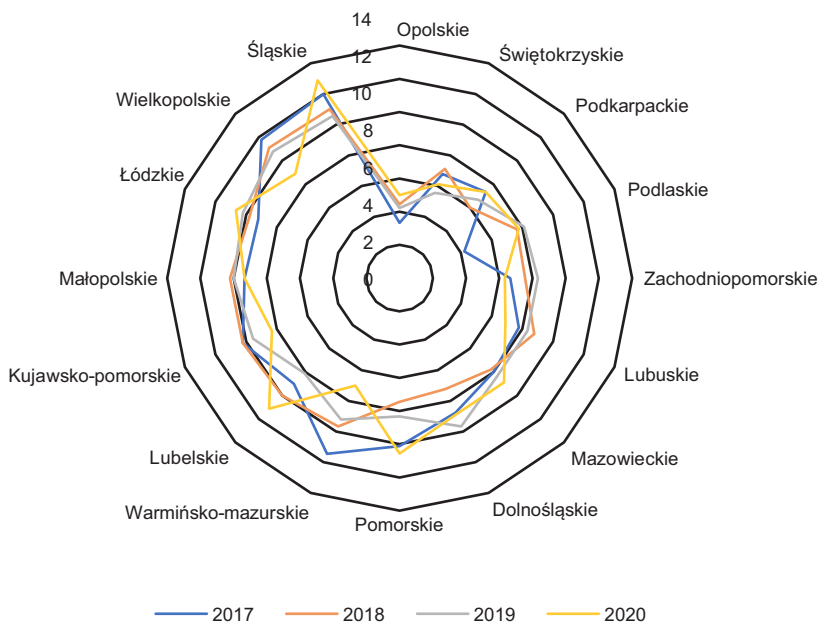
Ryc. 3. Dynamika zmian poziomu nadwyżki operacyjnej per capita w jednostkach samorządu regionalnego Polski w latach 2017–2020

Źródło: opracowanie własne.

około 37 mln do prawie 146 mln, oraz świętokrzyskie i kujawsko-pomorskie, gdzie wzrost tego parametru wyniósł około 200%, porównując rok 2020 do 2017. Jednocześnie analiza dynamiki zmian pokazuje, że rok 2020 w stosunku do 2019 był pierwszym, w którym można zaobserwować spadek poziomu nadwyżki operacyjnej (dotyczy to 5 województw) (ryc. 3).

Dokonując analizy poziomu zadłużenia, należy również odnotować, że 8 województw w 2020 r. miało planowaną kwotę długu per capita na takim samym poziomie (bądź niższym – aż 6 województw) niż w 2017 r. Znaczny wzrost zadłużenia per capita zaobserwowano tylko w dwóch województwach, tj. podlaskim – o 616% oraz łódzkim – o 108%.

Ranking kondycji finansowej jednostek samorządu regionalnego w Polsce, do którego wykorzystano 9 spośród 13 analizowanych wskaźników (na etapie budowy rankingu pominięto te wskaźniki, dla których nie można jednoznacznie wskazać, że są stymulantą lub destymulantą), przedstawiono na rycinie 4.



Ryc. 4. Kondycja finansowa województw samorządowych w Polsce w latach 2017–2020
Źródło: opracowanie własne.

Ranking pokazuje średnią pozycję wszystkich 9 wskaźników cechujących województwo w danym roku, a jego analiza pozwala zauważyć pewną powtarzalność. Regiony najwyżej i najniżej ocenione zachowują odpowiednio pierwsze i ostatnie miejsca w rankingu we wszystkich analizowanych latach. Województwo opolskie, świętokrzyskie i podkarpackie przodują w rankingu, podczas gdy zamyka go województwo łódzkie, wielkopolskie i śląskie. Może to wskazywać na fakt, że regiony zostały równomiernie dotknięte skutkami pandemii i/lub utwierdzać

w przekonaniu, że przyjęte przez regiony strategie działania, efektywność sposobu zarządzania, są stałe w czasie.

Dyskusja i wnioski

Posiadając ten sam katalog zadań, narzędzi czy źródeł ich finansowania można założyć, że sytuacja kryzysowa o charakterze globalnym i powszechnym, powinna w takim samym stopniu być odczuwalna w poszczególnych regionach. Dane publikowane przez Ministerstwo Finansów oraz Regionalne Izby Obrachunkowe, w aspekcie globalnym potwierdzają tę prawidłowość. Różnice w sytuacji finansowej poszczególnych JST mogą wynikać z podejmowania konkretnych decyzji, zdolności decydentów do przewidywania pewnych zdarzeń, posiadania wizji jak również ich otwartości na ryzyko. Charakter, położenie geograficzne i atrakcyjność turystyczna danej JST również mają wpływ na sposób radzenia sobie w sytuacji kryzysowej. W przypadku samorządów województw istotny jest także kierunek przekazywania strumieni pieniężnych, które mają stymulować rozwój. To utwierdza w przekonaniu, że poszczególne wskaźniki budżetowe w różny sposób obrazują faktyczny stan kondycji finansowej JST. Należy także podkreślić, że optymalny zbiór wskaźników do oceny kondycji finansowej województw nie jest stabilny w czasie. Jest to zgodne z wynikami badań Adamczyka i Dawidowicza (2016, s. 34–35), którzy wykazali, że relatywnie najniższą wartość informacyjną (z wyjątkiem wskaźnika zobowiązań ogółem na mieszkańca) miały wskaźniki przeliczane na jednego mieszkańca. Może to oznaczać, że pewne założenia teoretyczne nie są spełnione w sytuacjach ekstremalnych (kryzysowych), takich np. jak pandemia.

Po dokonaniu analizy głównych wskaźników nasuwa się wniosek, że skutki finansowe pandemii, w pierwszym okresie, nie dotknęły w sposób istotny finansów samorządów województw. Skutki te mogły być bardziej odczuwalne dla gmin, które mają inny procentowy udział w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych oraz pozyskują podatki i opłaty lokalne wprost od swoich mieszkańców (z jednej strony straciły część wpływów z udziału w podatku PIT, z drugiej podczas pandemii podejmowały decyzje dotyczące zwolnienia swoich mieszkańców z opłat itp. za wynajem lokali, opłat targowych, wpływów za korzystanie z komunikacji miejskiej itp., ponosząc jednocześnie zwiększone wydatki na funkcjonowanie szkół, pomocy społecznej itp.). Województwa mogą odczuć negatywne skutki pandemii po pewnym czasie, kiedy wpływy z podatku od osób prawnych zaczną spadać, a także gdy koszt odroczonej przez pandemię inwestycji zacznie wzrastać (w momencie oddawania artykułu do druku dodatkowym czynnikiem wzrostu kosztów z tego tytułu jest agresja na Ukrainę oraz rekordowo wysoka inflacja występująca nie tylko w Polsce, ale i na świecie). To powoduje, że sytuacja samorządów województw jest odmienna niż samorządów gminnych i powiatowych.

Istotne jest, że począwszy od roku 2022 jednostki samorządu terytorialnego nie określają samodzielnie w uchwale budżetowej wpływów z tytułu udziałów

w podatku dochodowym od osób prawnych. Jego wysokość wskazuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Po wejściu w życie tej ustawy województwa samorządowe otrzymują od ministra finansów sztywnie określone kwoty udziałów w PIT i CIT, bez wyszczególnienia zasad ich wyliczenia oraz informacji na temat rzeczywistego wykonania wpływów budżetu państwa z tytułu tych podatków według województw. Województwa tym samym utraciły możliwość bieżącej oceny sytuacji gospodarczej na swoim obszarze, który był możliwy dzięki monitoringowi wpływów z tego podatku. Co za tym idzie, województwa samorządowe nie otrzymują również informacji o przyszłej sytuacji gospodarczej regionu i państwa, które byłyby szacowane na podstawie realnego wykonania dochodów z CIT z obszaru danego województwa. Należy zaznaczyć, że dochody te są głównym źródłem wpływów budżetowych województw od początku ich powstania i do tej pory stanowiły ważne źródło wydatków publicznych i samodzielności wydatkowej regionów, co szczególnie było i jest istotne dla podejmowania działań m.in. do zwalczania skutków pandemii i potencjalnego przygotowania się do nowej fali zachorowań. Zdaniem Brinca i in. (2021) pandemia jest unikatowa z uwagi na jej charakter, wielkość i niepewność co do jej trwałości, wywołując szoki popytowe i podażowy oraz niejednorodne skutki. COVID-19 oddziałuje na codzienne życie w sposób, który ma daleko idące konsekwencje w zakresie opieki zdrowotnej, gospodarki oraz wymiarze społecznym (Haleem i in. 2020).

Przytoczone argumenty pokazują, że analiza danych za kolejne lata może jeszcze bardziej odbiegać od teoretycznych założeń dotychczas stosowanego sposobu oceny kondycji finansowej JST, co determinuje konieczność kontynuacji badań w tym zakresie.

Literatura

- Adamczyk A., Dawidowicz D. 2016. Wartość informacyjna wskaźników oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 25: 25–36 (<https://doi.org/10.18276/epu.2016.125-02>).
- Addas A., Maghrabi A. 2021. The Impact of COVID-19 Lockdowns on Air Quality – A Global Review. *Sustainability*, 13(18): 10212 (<https://doi.org/10.3390/su131810212>).
- Brinca P., Duarte J.B., Faria-e-Castro M. 2021. Measuring labor supply and demand shocks during COVID-19. *European Economic Review*, 139: 103901 (<https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2021.103901>).
- Chudik A., Mohaddes K., Pesaran M.H., Raissi M., Rebucci A. 2020. Economic consequences of Covid-19: A counterfactual multi-country analysis. *VoxEU.org*. (<https://voxeu.org/article/economic-consequences-covid-19-multi-country-analysis>).
- del Rio-Chanona P., Mealy R.M., Pichler A., Lafond F., Farmer D.F. 2020. Supply and demand shocks in the COVID-19 pandemic: An industry and... COVID Economics Vetted and Real-Time Papers, Centre for Economic Policy Research Press, 6 (<https://www.inet.ox.ac.uk/publications/supply-and-demand-shocks-in-the-covid-19-pandemic/>).
- Dougherty S., Biase P. de 2021. State and local government finances in the time of COVID-19. *VoxEU.org*. (<https://voxeu.org/article/state-and-local-government-finances-time-covid-19>).
- Dougherty S., de Biase P. 2021. Who absorbs the shock? An analysis of the fiscal impact of the COVID-19 crisis on different levels of government. *International Economics and Economic Policy*, 18(3): 517–540 (<https://doi.org/10.1007/s10368-021-00518-1>).

- Dworakowska M. (2018). Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy absorpcji funduszy unijnych. *Optimum. Economic Studies*, 3(93): 51–62 (<https://doi.org/10.15290/oes.2018.03.93.05>).
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. 2011. Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego. *Municipium*.
- Filipiak B. (red.) 2009. Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. *Difin*.
- Filipiak B.Z. 2018. Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 56(4): 73–86 (<https://doi.org/10.15584/nsawg.2018.4.6>).
- Haleem A., Javaid M., Rab S. 2020. Impact of additive manufacturing in different areas of Industry 4.0. *International Journal of Logistics Systems and Management*, 37(2): 225–238 (<https://doi.org/10.1504/IJLSM.2020.110578>).
- Jastrzębska M. 2012. *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Wolters Kluwer.
- Kochanov P, Hong Y, Mutambatsere E. 2020. COVID-19's Impact on Sub-National Governments. *International Finance Corporation World Bank Group* (https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Industry_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/Infrastructure/Resources/COVID-19+Impact+on+Sub-National+Governments).
- Kopyściański T., Rólczyński T. 2014. Analiza wskaźników opisujących sytuację finansową powiatów w województwie dolnośląskim w latach 2006–2012. *Studia Ekonomiczne*, 206: 61–73.
- Kotowska E. 2016. Przesłanki racjonalnej polityki budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego. [W:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*. Kancelaria Senatu RP.
- Kwaśny J. 2017. Kondycja finansowa wybranych jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 49(1): 228–250 (<https://doi.org/10.15584/nsawg.2017.1.18>).
- Misiąg W. 2020. Impact of the COVID-19 pandemic on Polish public finances – sources of financing, expenses, procedures (<https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/135760/edition/128527>).
- Mrówczyńska-Kamińska A., Kucharczyk A., Średzińska J. 2011. Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie miasta i gminy Środa Wlkp. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 89 (<http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.agro-b7ee59fd-e724-4c90-be30-d5983b8215b3>).
- Natrini N.D., Taufiq Ritonga I. 2017. Design and Analysis of Financial Condition Local Government Java and Bali (2013–2014). *SHS Web of Conferences*, 34: 03003 (<https://doi.org/10.1051/shsconf/20173403003>).
- OECD 2020. The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey. *OECD* (<https://doi.org/10.1787/fb952497-en>).
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1718).
- Staszal A. 2016. Narzędzia analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 10(958): 65–80 (<https://doi.org/10.15678/ZNUEK.2016.0958.1005>).
- Swianiewicz P, Łukomska J. 2020. Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii. *forumldei*, 14.
- Szołno-Koguc J. 2006. Wybrane wskaźniki kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. [W:] B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie* (https://scholar.google.pl/citations?view_op=view_citation&hl=pl&user=dr_tQtEAAAJ&citation_for_view=dr_tQtEAAAJ:9yKSN-GCB0IC).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1452).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1672, 1901, 1927).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305, 1236, 1535, 1773, 1927, 1981).

- Wiśniewski M. 2011. Wyznaczniki sytuacji finansowej gminy. Ocena istotności za pomocą analizy skupień. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Nauki o Finansach*, 9(215): 110–119.
- Zawora J. 2015. Analiza wskaźnikowa w procesie zarządzania finansami samorządowymi. *Zarządzanie Finansami i Rachunkowość/Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie*, 4: 33–45.

Assessment of financial condition of local government units in the face of COVID-19 pandemic on the example of local government provinces in Poland

Abstract: Measures taken to minimize the impact of the COVID-19 pandemic on the economy involved spending public funds in a different way than was planned in the budgets of public sector units. National and local governments around the world introduced measures to limit the spread of the virus, translating, among other things, into restrictions on the activities of economic entities. This situation has resulted, on the one hand, in a reduction of both tax and fee revenues and other public and legal charges not only to the state budget, but also to the various levels of territorial sector units, and, on the other hand, in increased spending by these institutions.

It has become a common opinion that the pandemic has affected the financial condition of local government units, but there is a lack of analysis in the literature at the level of provinces, which are financed differently than the municipal level in Poland. This study aimed to assess the impact of the COVID-19 pandemic on the financial condition of local government provinces in Poland as depicted by fundamental budget indicators. The analysis showed that based on indicators that, according to theory, should describe the financial situation of territorial sector units, in emergency situations such as the COVID-19 pandemic, do not reflect the actual picture. Our considerations indicate that certain theoretical assumptions are not suitable for “difficult times”. If one were to base only on numbers and theory, one would be led to the erroneous conclusion that the pandemic did not financially affect territorial sector units at the regional (provincial) level.

Key words: public sector, indicators of financial condition of local government units, COVID-19

Świętokrzyskie	96 486 838	527,43	195,50	564,67	310,27	254,39	-0,00057	-0,00153	0,00118	0,000000013	121,01	0,009	0,23	0,14	77,54
Warmińsko-mazurskie	73 384 244	399,10	64,50	428,76	145,51	283,25	-0,00052	-0,00322	0,00090	0,000000024	254,22	0,012	0,64	0,18	51,35
Wielkopolskie	218 362 680	354,06	27,93	363,97	100,39	263,58	-0,00008	-0,00102	0,00051	0,000000014	115,79	0,007	0,33	0,49	62,56
Zachodniopomorskie	85 016 371	553,38	198,39	559,71	254,70	305,01	-0,00007	-0,00019	0,00053	0,000000012	172,37	0,009	0,31	0,16	49,98
Dolnośląskie	210 256 099	406,98	58,71	384,33	108,57	275,77	0,00019	0,00133	0,00061	0,000000016	182,80	0,006	0,45	0,47	72,50
Kujawsko-pomorskie	206 853 111	433,01	45,81	431,88	144,50	287,38	0,00001	0,00012	0,00111	0,000000017	130,31	0,008	0,30	0,30	99,81
Lubelskie	182 999 887	565,07	190,03	576,78	287,27	289,51	-0,00010	-0,00029	0,00071	0,000000008	329,60	0,005	0,58	0,15	85,52
Lubuskie	53 188 790	481,70	108,97	517,12	196,77	320,35	-0,00072	-0,00320	0,00107	0,000000025	210,40	0,011	0,44	0,20	52,38
Łódzkie	154 602 254	396,70	72,16	387,98	126,12	261,86	0,00009	0,00049	0,00064	0,000000012	251,78	0,005	0,63	0,36	62,69
Mazowieckie	272 741 114	415,11	63,02	390,55	118,44	272,11	0,00017	0,00114	0,00056	0,000000012	108,99	0,006	0,26	0,39	79,97
Małopolskie	904 440 589	614,32	40,87	597,31	191,24	406,06	0,00005	0,00077	0,00050	0,000000005	148,38	0,002	0,24	0,69	167,38
Opolskie	20 244 576	560,57	165,29	519,24	205,62	313,62	0,00075	0,00254	0,00148	0,000000025	100,60	0,012	0,18	0,18	81,66
Podkarpackie	236 415 084	544,53	151,17	496,82	214,60	282,22	0,00041	0,00148	0,00096	0,000000011	99,83	0,007	0,18	0,16	111,14
Podlaskie	90 810 665	748,45	368,60	835,10	532,10	303,00	-0,00098	-0,00199	0,00087	0,000000008	183,75	0,007	0,25	0,10	76,86
Pomorskie	232 473 224	550,50	155,75	563,64	268,33	295,31	-0,00010	-0,00036	0,00077	0,000000008	114,64	0,003	0,21	0,38	99,44
Śląskie	394 575 844	365,74	38,76	328,39	88,17	240,22	0,00022	0,00212	0,00052	0,000000012	107,31	0,003	0,29	0,48	86,75
Świętokrzyskie	137 548 427	562,67	179,66	551,18	278,70	272,47	0,00016	0,00051	0,00158	0,000000014	108,20	0,010	0,19	0,15	110,53
Warmińsko-mazurskie	84 219 747	473,92	91,90	473,45	150,62	322,83	0,00001	0,00004	0,00088	0,000000023	254,60	0,010	0,54	0,15	59,20
Wielkopolskie	296 983 404	442,70	91,59	450,83	184,61	266,22	-0,00005	-0,00025	0,00055	0,000000008	126,19	0,004	0,29	0,44	84,88
Zachodniopomorskie	134 931 128	469,43	83,45	463,86	157,40	306,46	0,00007	0,00039	0,00100	0,000000019	146,67	0,010	0,31	0,21	79,52
Dolnośląskie	371 921 865	475,23	69,65	381,86	104,48	277,39	0,00068	0,00462	0,00093	0,000000016	141,81	0,005	0,30	0,42	128,19
Kujawsko-pomorskie	285 218 357	540,25	67,38	510,33	174,74	335,59	0,00027	0,00214	0,00122	0,000000014	129,51	0,006	0,24	0,26	137,27
Lubelskie	102 161 467	494,57	95,78	474,97	124,43	350,55	0,00019	0,00097	0,00046	0,000000019	326,64	0,007	0,66	0,17	48,24
Lubuskie	99 098 310	607,28	150,71	613,78	254,88	358,90	-0,00011	-0,00043	0,00159	0,000000019	227,17	0,009	0,37	0,21	97,68
Łódzkie	228 826 589	442,06	84,01	419,42	154,15	265,27	0,00021	0,00109	0,00085	0,000000013	230,67	0,004	0,52	0,34	92,78
Małopolskie	250 243 329	601,73	151,79	591,41	215,07	376,35	0,00005	0,00020	0,00036	0,000000007	142,89	0,004	0,24	0,27	73,59
Mazowieckie	803 637 578	652,40	29,37	614,11	139,81	474,30	0,00011	0,00241	0,00042	0,000000007	174,94	0,003	0,27	0,68	148,73
Opolskie	122 087 834	640,24	125,31	554,43	163,26	391,17	0,00136	0,00694	0,00196	0,000000031	81,09	0,012	0,13	0,18	123,76
Podkarpackie	241 562 005	602,84	173,44	565,19	249,24	315,94	0,00029	0,00102	0,00088	0,000000009	127,19	0,006	0,21	0,18	113,46
Podlaskie	95 461 161	711,45	269,82	728,75	367,92	360,84	-0,00021	-0,00054	0,00096	0,000000012	244,34	0,008	0,34	0,12	80,79
Pomorskie	203 307 148	472,38	72,66	455,41	142,82	312,59	0,00015	0,00100	0,00079	0,000000015	104,53	0,005	0,22	0,40	87,12
Śląskie	292 380 004	410,34	93,96	426,40	174,51	251,88	-0,00009	-0,00038	0,00035	0,000000006	101,16	0,002	0,25	0,38	64,49
Świętokrzyskie	195 115 066	555,37	110,18	478,39	190,36	288,03	0,00112	0,00563	0,00228	0,000000021	95,66	0,011	0,17	0,18	157,15
Warmińsko-mazurskie	145 876 300	611,44	198,59	588,08	277,32	310,76	0,00027	0,00082	0,00117	0,000000013	242,27	0,007	0,40	0,14	102,08
Wielkopolskie	468 732 139	519,39	108,33	469,58	192,67	276,91	0,00027	0,00132	0,00074	0,000000007	116,78	0,005	0,22	0,41	134,15
Zachodniopomorskie	207 408 360	607,85	140,38	566,76	221,22	345,54	0,00040	0,00172	0,00118	0,000000013	173,38	0,007	0,29	0,18	121,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał w sprawie uchwalenia budżetów poszczególnych województw oraz wieloletnich prognoz finansowych, uchwał w sprawie zmian budżetów poszczególnych województw oraz wieloletnich prognoz budżetów poszczególnych województw z wykonania budżetów poszczególnych województw oraz wieloletnich prognoz finansowych z lat 2017-2020.